RESOLUCIÓN 798/2022, de 30 de noviembre

Artículos: 18.1 a) y 22.3 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por la Asociación Observatorio Ciudadano Municipal de Jerez (en adelante, la persona reclamante), representada por *XXX*, contra el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz) (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 413/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 25 de agosto de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 29 de junio de 2022 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

> *"Relaciones de Puestos de Trabajo, Catálogos de Puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales"*

2. Con fecha el 27 de julio de 2022 la entidad reclamada contestó la petición con el siguiente contenido, en lo que ahora interesa:

> *"Vista la solicitud de acceso a Información, presentada por el Observatorio Ciudadano Municipal, con CIF nº [CIF], referente a que se le faciliten las "Relaciones de Puestos de Trabajo, Catálogos de Puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales". Corresponde a la titular del Área de Gobierno de Economía Productiva, Hacienda y Recursos Humanos la competencia de resolución de expedientes relativos al acceso a la Información Pública en las materias propias de su área de Gobierno, según Acuerdo de Junta de Gobierno Local de 18 de julio de 2019. En consecuencia, y en uso de las competencias delegadas, RESUELVO:*

Inadmitir la solicitud realizada por el Observatorio Ciudadano Municipal, comunicándole que la información solicitada se encuentra en curso de elaboración para posteriormente proceder a su publicación en el Portal de Transparencia de este Ayuntamiento, todo ello de acuerdo con el artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno."

3. Con fecha de 18 de agosto de 2022, la entidad reclamada envía correo electrónico a la Asociación reclamante con enlace a cierta información publicada e informándoles que las retribuciones básicas se encuentran prorrogadas.

Tercero. Sobre la reclamación presentada

La reclamación indica expresamente que:

"Se deniega la información solicitada alegando que la información solicitada se encuentra en curso de elaboración. (...) Aun cuando fuese justificable no disponer de esta información al año 2022 habiendo transcurrido 7 meses del mismo, entendemos que es obligado por la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía la publicación de la última información de que se disponga.

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 31 de agosto de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 31 de agosto de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 14 de septiembre de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, con el siguiente contenido en lo que ahora interesa:

"Con fecha de 29 de junio de 2022, la Asociación reclamante presenta solicitud registrada en este Ayuntamiento con el número [nnnnn] del Registro General, de información en los términos antes descritos.

En respuesta a dicha solicitud, el 27 de julio de 2022 fue emitida Resolución de la Delegada de Economía Productiva, Hacienda y Recursos Humanos que se adjunta en el expediente, por la que se inadmite el acceso a la información solicitada, al encontrarse una parte de esa información en curso de elaboración para posteriormente proceder a su publicación en el Portal de Transparencia de este Ayuntamiento, todo ello de acuerdo con el artículo 18.1 a) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Con fecha de 18 de agosto de 2022, se remite por correo electrónico a la Asociación reclamante el enlace a la información publicada:

https://transparencia.jerez.es/infopublica/organizativa/personal/retribución es/histórico

En dicho enlace aparecen las retribuciones básicas y las variables.

En cuanto a la RPT, el enlace obra en poder de la Asociación reclamante de anteriores peticiones."

3. Con fecha 21 de septiembre de 2022 el Consejo se dirige a la entidad reclamada para que aporte la copia de la documentación que acredite la puesta a disposición del reclamante de la información solicitada, mediante justificante de la recepción de la misma.

4. Con fecha 30 de septiembre de 2022 la entidad reclamada presenta adjunta la siguiente documentación:

- Justificante de lectura de correo remitido a la Asociación reclamante, de fecha 28/07/2022.

- Correo de respuesta de la Asociación reclamante de confirmación de recepción de la información referida, de fecha 28/07/2022.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 27 de julio de 2022, y la reclamación fue presentada el 25 de agosto de 2022 por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es*

un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley…" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición inicial fue el siguiente:

> *"Relaciones de Puestos de Trabajo, Catálogos de Puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales"*

Lo solicitado es *"información Pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información incluida en este ámbito material, afirmando reiteradas veces que:

> *«En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a "las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales" [art. 10.1 g)], así como a "los procesos de selección del personal" [art. 10.1 k)].*
>
> *«Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las administraciones públicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio,el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» (Resoluciones 32/2016, de 1 de junio y 126/2018, de 19 de abril)".*

La entidad reclamada inadmitió la solicitud alegando que la información estaba en curso de elaboración (artículo 18.1. a) LTAIBG). La entidad reclamada envió posteriormente un correo electrónico el 18 de agosto de 2022 con un enlace a determinada información aunque no consta la acreditación de su recepción.

Por su parte, la persona reclamante alegó que *"Aun cuando fuese justificable no disponer de esta información al año 2022 habiendo transcurrido 7 meses del mismo, entendemos que es obligado por la LTPA la publicación de la última información de que se disponga."*

2. Estamos ante una posible aplicación de la causa de inadmisión contemplada en el art. 18.1.a) LTAIBG. tal y como alega la entidad reclamada: "*se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general."*

A este respecto cabe añadir que la normativa andaluza en materia de transparencia contiene un plus normativo sobre la regulación básica que de este asunto regula la LTAIBG.

Así, el artículo 30 LTPA dispone en su apartado a) que *"en el supuesto de que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición."*

En primer lugar, debemos destacar que la entidad reclamada no aplicó correctamente el artículo 30 a) LTPA, ya que no informó del tiempo previsto para la publicación de la información. Sin embargo, posteriormente remite un correo electrónico con un enlace a las últimas retribuciones publicadas del ejercicio 2021 (18 de agosto de 2022), y se le informa de que las retribuciones básicas están prorrogadas. Con este correo, parece que la entidad reclamada remitía la información solicitada tras su finalización, según la contestación de 27 de julio de 2022.

La entidad reclamada aplicó por tanto el artículo 22.3 LTAIBG una vez que la información ya estaba elaborada y publicada, si bien no consta la acreditación de la recepción de este correo electrónico.

El artículo 22.3 LTAIBG establece que, si la información ya ha sido publicada, la resolución que resuelva la solicitud de acceso podrá limitarse a indicar cómo puede accederse a ella; pero, según la línea doctrinal seguida constantemente por este Consejo, dicha indicación debe reunir determinados requisitos:

> *«…en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica a portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Esta podrá redireccionarle a la información de publicidad activa siempre que, tal información satisfaga totalmente la información solicitada pero deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y leve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsqueda» (por todas, Resolución 33/2016, FJ 4º)"*

A la vista de esta doctrina, este Consejo considera que la entidad reclamada no aplicó correctamente el citado artículo. La respuesta ofrecida el 27 de julio de 2022 no concretaba qué información estaba en proceso de elaboración o publicación cuando se presentó la solicitud, esto es, si lo que estaba en proceso de elaboración era el documento que incluyera la RPT, las retribuciones, o bien la RPT junto a las retribuciones. Esta incertidumbre se incrementa con el correo de 18 de agosto de 2022, que se limita a incluir un enlace que

dirige al Capítulo I del Presupuesto de 2020 y a una tabla con información mensual de las retribuciones complementarias, que no está individualizada por puesto de trabajo.

Analizada la información a la que remite el enlace, se constata que se accede al Capítulo I del Presupuesto del Ayuntamiento (Gastos de Personal) del ejercicio 2020, que se divide a su vez en varios documentos. Uno de ellos, las plantillas de personal (funcionario, laboral y eventual), incluiría parte del contenido de la relación de puestos de trabajo en lo que corresponde a las características de los puestos; y otro de los documentos (relación de puestos de trabajo por órganos y programas), incluye más información sobre el puesto de trabajo (nivel, categoría, etc.) y sobre retribuciones básicas (que están prorrogadas en 2021). Para poder conocer toda la información solicitada, estos datos sobre retribuciones deben completarse con otro documento accesible desde el enlace, que incluye información sobre retribuciones complementarias de 2021, pero sin concretar por puesto de trabajo, ya que se trata de las cantidades divididas por meses y tipología de complemento.

A esto, debemos añadir que, como el Consejo ha podido comprobar, en la página web del Ayuntamiento está publicado un documento calificado como "RPT 2022", así como información sobre el personal eventual, lo cual incrementa la confusión respecto a qué documento estaba en proceso de elaboración y sobre cómo acceder a la información solicitada. La entidad ha alegado que la persona reclamante ya conocía la RPT por anteriores solicitudes de información, pero ni lo ha acreditado ni ha explicado en qué medida esto justificaba su respuesta.

Esta dificultad para acceder a la información justifica que no podamos considerar que la entidad reclamada aplicó correctamente el artículo 22.3 LTAIBG, ya que resulta complejo, sin conocimientos previos, llegar a la conclusión de que la información solicitada se encuentra en varios documentos que deben ser vistos conjuntamente. Se alcanza la misma conclusión si tenemos en cuenta el principio de libre acceso a la información pública, de utilidad y de reutilización, contenidos en el artículo 6 LTPA, que requieren que la información se facilite de forma que permita su comprensión y uso posterior, garantizando la efectividad del derecho de acceso.

Por ello, procede estimar la reclamación, e instar a la entidad reclamada a que ponga a disposición de la persona reclamante la información solicitada, aclarando dónde y cómo acceder a ella. En este sentido, puede ser orientativo el contenido mínimo de las relaciones de puestos de trabajo según lo previsto en el artículo 74 del EBEP:

> *"Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos."*

Debemos aclarar que este Consejo no considera que la entidad reclamada deba elaborar expresamente un documento en el que se recoja la totalidad de la información solicitada, que parece claro que existe. La

entidad reclamada deberá explicar cómo acceder a la información solicitada, que aparentemente está ya publicada aunque de modo disperso en el Portal de la entidad.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona*".

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

> "*Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación.*"

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos

firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación.

La entidad reclamada deberá notificar a la persona reclamante la información solicitada, en los términos del Fundamento Jurídico Cuarto, apartado segundo, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente